



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU  
Società Italiana degli Urbanisti  
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori  
Pescara, 10-11 maggio 2012

Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012  
www.planum.net | ISSN 1723-0993  
Proceedings published in October 2012

## La stagione dei programmi integrati in Puglia: prime valutazioni sui processi partecipativi

### **Sergio Bisciglia**

Politecnico di Bari  
Dipartimento ICAR  
Email: [s.bisciglia@poliba.it](mailto:s.bisciglia@poliba.it)  
Tel. 080.5963840

### **Stefania Cascella**

Comune di Barletta  
Email: [stefaniacascella@gmail.com](mailto:stefaniacascella@gmail.com)  
Tel. 339.1583602

### **Anna Floriello**

Politecnico di Bari  
Dipartimento ICAR  
Email: [a\\_floriello@hotmail.com](mailto:a_floriello@hotmail.com)  
Tel. 339.2775502

### **Giovanna Netti**

Politecnico di Bari  
Dipartimento ICAR  
Email: [netti\\_gio@libero.it](mailto:netti_gio@libero.it)  
Tel. 338.5258309

---

### **Abstract\***

*Il quadro dei nuovi strumenti legislativi e programmatici regionali pugliesi (PIRP, PIRU, PISU/PIST) in materia di rigenerazione urbana, edilizia residenziale sociale e sostenibilità dell'abitare rappresentano non solo il contesto nel quale attuare la riforma delle politiche abitative ma anche la cornice nella quale armonizzare e integrare attori e funzioni della riforma stessa. Il carattere innovativo dei programmi integrati, soprattutto in riferimento ai processi partecipativi, rendono necessario l'avvio di una riflessione ed una valutazione dell'efficacia di questi processi in termini di estensione, eterogeneità e rappresentatività. In mancanza di dati completi sui risultati di questa programmazione, dovuta al fatto che la loro implementazione è ancora in itinere, si ritiene possibile in questa fase procedere attraverso una comparazione degli strumenti legislativi dei PIRP e dei PISU, evidenziando, anche con metodologie di analisi qualitativa, i presupposti cognitivi e teorici che stanno alla base delle scelte del legislatore.*

---

\*Questo contributo è frutto di una riflessione comune degli autori. In particolare si deve ad Anna Floriello e Stefania Cascella il § "Pratiche di rigenerazione urbana"; a Giovanna Netti il § "I Programmi Integrati di Riqualficazione delle Periferie"; a Stefania Cascella il § "Programmi Integrati di Rigenerazione Urbana"; a Sergio Bisciglia "I processi partecipativi nei PIRP e nei PISU". Il contributo sui due casi studio si deve rispettivamente a A. Floriello "Il Laboratorio di Progettazione Urbana: PIRP San Marcello", e a S. Cascella "I Laboratori Urbani del DPRU di Lecce".

## Pratiche di rigenerazione urbana

Nell'ultimo decennio la Regione Puglia ha avviato e consolidato una profonda riforma delle pratiche di gestione e di governo del territorio, quale risultato anche della domanda di *innovazione delle politiche pubbliche e di partecipazione democratica* proveniente tanto dal sistema delle autonomie locali quanto da singoli soggetti ed associazioni che chiedevano di fornire il proprio contributo di idee ed esperienze alla costruzione di più efficaci politiche pubbliche. Questo processo di crescita delle capacità di governance regionali è stato favorito dalle esperienze oramai mature di *programmazione complessa ed integrata* di matrice europea che ha stimolato un *approccio alle politiche urbane e territoriali integrato anche rispetto alle pratiche concertative e partenariali nella definizione della pianificazione e programmazione territoriale*.

Integrazione, partecipazione e sostenibilità rappresentano i principi cardine della Programmazione Integrata; i nuovi strumenti di programmazione si basano infatti sull'integrazione delle politiche, degli attori e delle risorse; sulla partecipazione alla costruzione dei nuovi scenari di sviluppo e di trasformazione dei territori, incentrati in particolar modo sul ruolo fondamentale delle città e delle aree urbanizzate nel riequilibrio delle dinamiche sociali ed economiche di sviluppo; e infine, si fondano sulla sostenibilità dei programmi non solo finanziaria ma anche ambientale, ecologica, e temporale.

Il sostegno finanziario dei fondi europei ai PI ha infatti consentito all'UE di perseguire uno dei principali obiettivi di crescita del proprio territorio, che guarda alla centralità del ruolo delle città e delle loro capacità di attrazione e competitività per lo sviluppo sociale, ambientale ed economico. Sulla strada tracciata dalle politiche territoriali europee, i *Programmi Integrati* di intervento, finanziati principalmente proprio con fondi europei, diventano lo *strumento per attuare gli interventi di riqualificazione/rigenerazione di cui le città necessitano per divenire "attrattive" e "competitive"* attraverso strategie di *controllo dell'espansione urbana, commistione delle funzioni e dei gruppi sociali nel tessuto urbano, gestione prudente dell'ecosistema urbano, conservazione e sviluppo del patrimonio ambientale e culturale*.

In Puglia, dopo le prime esperienze di programmi integrati di riqualificazione urbana e territoriale (PII, PRU, PRIU, CdQ, Urban etc.) ancora troppo incentrate sulla dimensione fisica di parti di città, l'evoluzione dalla riqualificazione alla rigenerazione urbana è stata sostenuta dal processo di sostanziale rinnovamento del sistema di pianificazione regionale mediante la revisione del relativo impianto normativo, con l'obiettivo di costruire scenari coerenti e condivisi di tutela e sviluppo del territorio che consentano di delineare strategie di riqualificazione delle risorse sociali ed ambientali.

In questa prospettiva la Regione Puglia ha finanziato nell'ultimo quinquennio due importanti Programmi Integrati, i *Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie* (PIRP) previsti dalla legge n.20 del 30 dicembre 2005, art.13 e i *Programmi Integrati di Rigenerazione Urbana* (PIRU) in attuazione della LR n.21/2008 "Norme per la rigenerazione urbana", finalizzati alla diffusione delle pratiche di riqualificazione/rigenerazione delle città e delle aree urbanizzate con uno sguardo particolarmente attento alle politiche abitative di *edilizia residenziale sociale*.

I PIRP rappresentano il punto di forza del Piano Casa Regionale istituito con la LR 20/2005, espressione di una nuova politica basata sulla conoscenza sistematica delle condizioni abitative, non solo in termini quantitativi, ma in una accezione qualitativa, che interviene sulle relazioni fra luoghi e abitanti. Quest'accezione implica che la questione della casa sia inserita in un'accorta pianificazione dell'intervento pubblico che privilegi la riqualificazione della città esistente all'espansione, favorisca la mescolanza di funzioni e classi sociali, preveda la realizzazione di servizi integrati alla residenza, e sperimenti nuovi modelli d'intervento che coinvolgano, assieme ai tradizionali attori pubblici (Comuni e IACP) e privati (principalmente cooperative e imprese) il terzo settore e, soprattutto, gli utenti e le loro rappresentanze.

I PIRU promuovono la rigenerazione di parti di città e sistemi urbani finalizzate al miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali mediante strumenti di intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati. Gli interventi di rigenerazione hanno contribuito ad accrescere l'attenzione verso temi e obiettivi nuovi, come la sostenibilità economica, ambientale e sociale delle operazioni sul territorio che sostengono la crescita di una città ecologica ed inclusiva, che auspica la partecipazione e la condivisione della cittadinanza nei processi di trasformazione della città, con l'intento di ricostruire una "immagine condivisa" della città, ricercando il significato profondo che ciascuna comunità assegna ai luoghi di vita e di relazione e garantendo che l'organizzazione dello spazio non sia l'esito di scelte dei singoli ma il frutto, più efficace e giusto per ciascuno, di una dimensione collettiva. Tali obiettivi sul piano sociale si riflettono nella progettazione di uno spazio urbano privo di barriere fisiche e culturali, attraverso l'inserimento di luoghi per l'incontro e il confronto, non solo nelle parti di città ormai consolidate, ma anche e soprattutto nelle aree periferiche che più necessitano di tali attenzioni.

## PIRP e PISU a confronto

Nelle pagine che seguono, mediante una lettura “critica” dei bandi regionali che hanno finanziato i PIRP e i PIRU, proveremo a tracciare un bilancio del processo evolutivo negli strumenti promossi dalla Regione Puglia con un’attenzione particolare alle forme e al peso della partecipazione delle comunità locali e della concertazione nella definizione degli obiettivi di rigenerazione e degli interventi da realizzare per la loro attuazione; un bilancio quindi, seppure in maniera indiretta, delle capacità di “apprendimento” istituzionale alla propensione alle pratiche concertative e partenariali, sulle capacità progettuali e di governance degli Enti locali.

### I Programmi Integrati di Riqualficazione delle Periferie

Introdotti dall’art. 13 della legge della Regione Puglia n. 20 del 30 novembre 2005, i Programmi Integrati di Riqualficazione delle Periferie (PIRP) sono interventi promossi dai comuni ed attuati con la collaborazione di organismi pubblici e di privati, finalizzati alla rigenerazione urbana di quartieri interessati da fenomeni di grave disagio fisico, sociale ed economico attraverso azioni mirate al miglioramento della qualità ambientale, alla promozione dell’occupazione e all’impiego dell’imprenditoria locale. Il bando<sup>1</sup>, pubblicato a giugno del 2006, ha dato la possibilità ai Comuni pugliesi di concorrere all’ottenimento di finanziamenti regionali per un massimo di quattro milioni di euro per ciascun PIRP, da destinarsi a interventi di edilizia residenziale e opere infrastrutturali per un ammontare complessivo di circa 93 milioni di euro. Intesi come evoluzione della generazione dei programmi complessi nati per promuovere azioni sinergiche e integrate orientate allo sviluppo del territorio urbanizzato (Contratti di quartiere, Urban) i PIRP hanno inquadrato il problema della riqualficazione delle periferie urbane in un’ottica di largo respiro e di fattibilità.

Uno degli aspetti di maggiore innovazione introdotto nei PIRP consiste nel supporto che i programmi devono riservare all’attivazione e al rafforzamento di relazioni immateriali oltre che fisiche, attraverso la richiesta di ricicatura dei quartieri periferici con la città consolidata e nell’invito a promuovere l’occupazione e l’iniziativa imprenditoriale locale, a contrastare l’esclusione sociale attraverso il perseguimento del mix funzionale e del coinvolgimento di diverse fasce di utenti, a favorire la riqualficazione degli operatori del ciclo edilizio attraverso l’esperienza di cantieri-scuola.

Il programma non tende verso una progettualità, che, per quanto organica ed integrata, risulti autoconclusiva; al contrario, dal bando regionale emerge una ben precisa volontà di innescare processi che non si esauriscano nella semplice realizzazione delle opere previste e propone un’idea di rigenerazione che sia *trait d’union* tra i diversi interventi, e impulso ad ulteriori iniziative future, capaci di dare continuità alle politiche messe in campo dal PIRP, anche oltre la durata specifica del programma. La formula dei PIRP appare molto interessante perché interpreta e risolve la complessità della riqualficazione urbana attraverso l’impostazione di un processo che richiede una concertazione di elementi politici, socio-istituzionali, economici ed amministrativi; sinergie ormai indispensabili alla buona riuscita degli interventi. La partecipazione dei Comuni al bando PIRP<sup>2</sup> del 2006 è stata massiccia: 127 domande per un totale di 122 Comuni partecipanti (quasi la metà dei Comuni pugliesi).

Nella volontà d’innovazione dell’amministrazione regionale pugliese tali programmi non rimangano strumenti isolati e straordinari, bensì i PIRP rientrano in un progetto di ripensamento generale delle formule d’intervento sul territorio urbano periferico, ora ripensate in un’ottica di efficacia e di continuità. Due i principali elementi innovativi: l’istituzione, presso il Settore ERP della Regione Puglia di un Osservatorio della Condizione Abitativa (ORCA), con funzioni di analisi, raccolta e diffusione dati, monitoraggio dei programmi riguardanti l’edilizia residenziale pubblica e in secondo luogo, la L.r. 21/2008 “Norme sulla rigenerazione urbana”, che istituisce i PI, inseriti anche all’interno degli indirizzi del documento programmatico regionale come strumenti ordinari e a forte contenuto strategico che hanno come obiettivo prioritario la promozione di interventi organici di riqualficazione urbana sui territori comunali e intercomunali.

Partendo dall’idea che la missione dell’AP non è tanto più produrre beni e servizi quanto agire sulla catena del valore per dare più significato alle cose, la Regione Puglia, ha promosso percorsi di partecipazione tesi all’innovazione delle politiche pubbliche, sia nel metodo che nei contenuti, favorendo una più adeguata rispondenza delle scelte agli interessi della collettività, la verifica di sostenibilità dei progetti e incrementando le possibilità di successo. In coerenza con queste assunzioni, il bando dei PIRP rappresenta un’esperienza innovativa di rigenerazione urbana e di potenziamento dell’offerta abitativa che pone come elemento importante per valutare la qualità dei programmi da finanziare il coinvolgimento degli abitanti e degli attori locali. Nell’elaborazione e nell’attuazione è previsto il massimo coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, degli inquilini, delle forze sociali, dell’imprenditoria e del volontariato sociale. Il bando richiede la documentazione

---

<sup>1</sup> D.G.R. 19 giugno 2006, n. 870 - Art. 11 L.r. 30 dicembre 2005, n. 20 e D.G.R. n. 1585 del 15/11/2005 Bando di gara “Programmi integrati di riqualficazione delle periferie” (PIRP).

<sup>2</sup> Bando di gara per l’accesso ai finanziamenti per la riqualficazione delle periferie (PIRP) – (D.G.R. Puglia del 19 giugno 2006, n. 870 - Art. 11 L.r. 30 dicembre 2005, n. 20 e D.G.R. Puglia n. 1585 del 15/11/2005 Bando di gara “Programmi integrati di riqualficazione delle periferie” (PIRP).

dei processi di partecipazione attivati, e pretende che siano messe in evidenza le relazioni tra i risultati del processo partecipativo e le proposte d'intervento promosse dal programma. Tale punto prova a spostare il ruolo della cittadinanza da un piano semplicemente consultivo ad un livello di apporto concreto al processo decisionale.

E' richiesta la stesura di un vero e proprio piano di comunicazione delle iniziative proposte dal PIRP, nonché il coinvolgimento dei residenti nelle fasi di realizzazione del programma. In conclusione il bando dei PIRP oltre a promuovere con decisione il rafforzamento e la qualificazione del coinvolgimento diretto degli abitanti negli aspetti decisionali, ne ha sancito il valore individuando per la prima volta il "Coinvolgimento degli abitanti e altri attori sociali" come uno dei sei macro indicatori di punteggio (indicatore 4), ai fini della graduatoria.

Tabella I. *Indicatori della partecipazione*

Macro indicatore	Micro indicatore	Punteggio max
4) Coinvolgimento degli abitanti e altri attori sociali	4.a Documentazione dei processi partecipativi degli abitanti e degli altri attori sociali (Agenda 21)	6
	4.b Documentazione dei rapporti tra risultati della partecipazione e le proposte previste dal PIRP	6
	4.c Piano per l'informazione e il coinvolgimento dei residenti	3
	<b>TOTALE</b>	<b>15</b>

Tabella II. *Criteri di valutazione del PIRP previsti dal bando*

N.	Macro indicatore	Punteggio max	Peso
1)	Contesto demografico, sociale ed economico riguardante il Comune	20	12%
2)	Caratteristiche dell'area d'intervento	41	24%
3)	Qualità del progetto preliminare e risultati attesi	40	23%
4)	Coinvolgimento degli abitanti e altri attori sociali	15	9%
5)	Presenza ed entità di ulteriori finanziamenti pubblici	40	23%
6)	Fattibilità	15	9%
<b>TOTALE</b>		<b>171</b>	<b>100%</b>

## I Programmi Integrati di Rigenerazione Urbana

Nell'aprile del 2011 la Regione Puglia, attraverso l'Assessorato all'Assetto del Territorio, ha emanato un Avviso pubblico di finanziamento<sup>3</sup> basato su procedura valutativa e negoziale, destinato ad Enti Locali singoli e associati, a sostegno dell'attività di rigenerazione urbana avviata con i PIRP. Il bando attinge a fondi europei del PO FESR 2007-13 destinati all'Asse VII per la rigenerazione urbana e territoriale mediante *Piani Integrati di Sviluppo Urbano e Territoriale* e, grazie alla convergenza degli obiettivi rispetto ai PISU e ai PIST, "Programmi Integrati di rigenerazione urbana" (PIRU). Due le linee di intervento finanziate a favore di una competizione più equa tra realtà urbane, e relative strutture organizzative e gestionali, più omogenee e dell'incentivazione alla cooperazione tra piccoli centri.

Tra i requisiti di ammissibilità il bando prevede la presenza di un "Quadro di coerenza" per le motivazioni della scelta e della rilevanza degli interventi proposti in relazione alle analisi di contesto e agli indicatori contenuti nel DPRU, nel PISU o nel PIRU e di un "Quadro di coerenza con i processi di partecipazione sociale" sviluppati nell'ambito della formazione dei documenti citati e in subordine dei PUG e dei Metaplan di Area Vasta. Nell'economia complessiva dei punteggi attribuiti ai singoli criteri di selezione, tali quadri di coerenza non assumono maggior peso rispetto ad altri criteri; il bando attribuisce infatti gli stessi range di punteggio ad eccezione dei criteri di "esecutività e cantierabilità degli interventi", di "capacità di sviluppare occupazione qualificata e iniziative a contenuto innovativo", del "consolidamento dei Laboratori urbani per i giovani", e della "riqualificazione dei margini delle periferie urbane degradate o delle aree costiere compromesse", ai quali viene attribuito un valore maggiore.

<sup>3</sup> DGR 19 aprile 2011, n. 743 – PO FESR 2007-2013 Asse VII. Avviso pubblico per la presentazione delle candidature per l'attuazione dell'Azione 7.1.1 "Piani integrati di sviluppo urbano di città medio/grandi" e dell'Azione 7.2.1 "Piani integrati di sviluppo territoriale".

In merito ai processi partecipativi il bando valuta dunque il *grado di soddisfacimento degli interventi candidati rispetto alle necessità e ai bisogni emersi nelle attività di partecipazione organizzate nella formazione dei programmi di rigenerazione*, mentre non sembra valutare la qualità del processo partecipativo e di conseguenza la rispondenza effettiva degli obiettivi di rigenerazione all'espressione collettiva dei bisogni e di un ordine gerarchico delle priorità.

L'ampia diffusione delle pratiche di partecipazione non mette al riparo dal rischio che i processi partecipativi vengano vissuti come mero adempimento nella redazione di piani e programmi territoriali. La lettura dei DPRU candidati al bando regionale lascia infatti spesso intravedere un approccio alla partecipazione come ad un enunciato di principio, rimandando la definizione dei contenuti attuativi ad un altro momento; in molte occasioni i soggetti e le forme della partecipazione vengono elencati per categorie, mentre difficilmente si riesce ad apprezzare il reale apporto alla definizione degli obiettivi di rigenerazione urbana da parte degli abitanti piuttosto che dai diversi gruppi di interesse, o la costruzione condivisa dell'idea di rigenerazione all'interno dell'Ente stesso. Una caratteristica comune alla quasi totalità dei DPRU presentati risiede, infatti, proprio nell'essere frutto del lavoro isolato di un unico settore, in genere quello urbanistico, piuttosto che l'esito di una riflessione partecipata all'interno dell'Ente e condivisa dalla comunità locale.

Per quanto riguarda le forme di partecipazione è inoltre interessante osservare come le attività di informazione e comunicazione siano poco sostenute da modalità attive di coinvolgimento degli abitanti attraverso, ad esempio, laboratori di progettazione, che potrebbero invece stimolare un'opinione pubblica spesso latente o latitante ed assicurare maggiore certezza circa la rispondenza degli obiettivi e degli interventi di rigenerazione alle esigenze della collettività. Forme più attive di partecipazione come i laboratori richiedono senza alcun dubbio maggiore impegno da parte degli Enti locali e forse per questo sono poco praticate, tuttavia, laddove sono state realizzate, servendosi anche dell'ausilio di "facilitatori" e "animatori", non solo la gestione dei conflitti tra gruppi di interesse diversificati si è dimostrata più efficace nella definizione degli obiettivi e degli interventi da realizzare, ma è stata facilitata anche l'attività di "copianificazione orizzontale" all'interno dell'Ente stesso che ha ulteriormente perfezionato l'individuazione delle strategie di rigenerazione.

## **I processi partecipativi nei PIRP e nei PISU**

Entrando nel merito del carattere partecipativo e condiviso dei programmi complessi che hanno connotato in gran misura la politica di assetto del territorio della Regione Puglia degli ultimi anni, le considerazioni che possono essere fatte non riguardano tanto – pur mantenendo fermo l'obiettivo di farne un primo bilancio - la valutazione, nella loro complessità, degli effetti delle modalità di partecipazione, quanto del livello e dei modelli di 'integrazione' espressi dai programmi in rapporto appunto al loro intrinseco carattere 'integrato'. Non si condurrà quindi il discorso sul terreno fin troppo acriticamente battuto dell'efficacia di tali processi nella riduzione dei conflitti o nella composizione delle istanze dei differenti soggetti coinvolti – entrando pertanto in merito a ogni singolo caso - quanto sul confronto tra partecipazione 'presupposta' (dai Programmi) e partecipazione 'realizzata' e, in definitiva, sull'incidenza degli aspetti prescrittivi o di indirizzo degli stessi strumenti di programmazione sui processi di partecipazione, su come tali processi sono stati in misura differente strutturati e quindi orientati nella prassi da tali programmi. Si tratta di un'analisi dei fattori 'a monte' che ci è sembrata propedeutica per qualsiasi ulteriore approfondimento. Tale analisi è stata condotta in particolare sulle ultime due esperienze di programmazione che hanno interessato il territorio regionale - i Programmi Integrati di Riqualificazione della Periferie (PIRP) e i Programmi Integrati di Sviluppo Urbano (PISU) – che, a differenza delle precedenti esperienze (Programmi Integrati d'intervento, Programmi di Riqualificazione Urbana, Programmi di Recupero, Contratti di Quartiere, Urban) presentano un elemento non trascurabile, introducono cioè la partecipazione come azione premiale, valutabile, che incide sulla valutazione complessiva del progetto.

Come si è detto, però, PIRP e PISU risultano tra loro differenti secondo diversi aspetti, alcuni dei quali rilevanti rispetto quello della partecipazione:

- In primo luogo differente è la connotazione sociale e territoriale delle aree-obiettivo investite dai programmi. Sebbene sia nei PIRP che nei PISU – come d'altronde nei precedenti programmi di rigenerazione – tali aree siano caratterizzate da situazioni di degrado, sia fisico che sociale ed economico, si indebolisce nei secondi il carattere di 'perifericità' (già in qualche modo dilatato nei PIRP che prevedevano interventi anche in aree centrali ma con 'caratteri di perifericità') e soprattutto si perde il carattere particolarmente stigmatizzante associato all'investimento di contesti di edilizia popolare (IACP) fondamentalmente presente nei PIRP. A questi bisogna aggiungere, relativamente ai PISU, la variabile della dimensione demografica dei comuni (comuni con popolazione non inferiore ai 20.000 abitanti) ma soprattutto la possibilità di localizzare l'intervento anche in diversi ambiti territoriali a differenza dei PIRP, per i quali condizione di ammissibilità dei progetti era l'unicità dell'ambito definito da ben 13 indicatori di criticità. L'insieme di tali caratteri ha evidenziato, soprattutto in alcuni casi PIRP - come quello del rione S. Marcello di Bari (cfr. al box 1) ma anche in altri casi di cui si ha conoscenza diretta e indiretta- come tali strumenti finiscano per creare quelle fratture sociali che si propongono invece di risolvere con i processi partecipativi. Come, nello specifico, la stessa individuazione di quartieri "sensibili" o critici soprattutto dal punto di vista sociale e abitativo produca una connotazione stigmatizzante delle comunità che alimenta in una parte di essa una resistenza a partecipare per non rientrare nello stigma

negativo. In secondo luogo differenti risultano essere, sotto certi aspetti, gli obiettivi della rigenerazione di queste aree. Si potrebbe infatti ricostruire una sorta di tendenza a integrare progressivamente nella successione dei Programmi nuovi e sempre più articolati obiettivi che presuppongono nuovi bisogni sociali ai quali dare una risposta – meno indirizzati dalle necessità ‘primarie’ legati al problema dell’abitazione e definiti sempre più da caratteri ‘secondari’ e culturali, secondo un’idea di abitare sempre più ampia, che introduce – come avviene nei PISU – anche i temi del contenimento dell’espansione urbana, della tutela del patrimonio-storico-culturale e paesaggistico e quindi il carattere identitario dei luoghi (previsti dal Programma Operativo FESR 2007-2013).

- Infine diversi risultano tra loro i PIRP ed i PISU in base al grado di strutturazione e di indirizzo del processo partecipativo. Il Programma Integrato di Riqualificazione delle Periferie oltre ad attribuire un maggior ‘peso’ all’attività di partecipazione rispetto al PISU [il 10% del punteggio attribuibile rispetto il 4%] risulta essere anche relativamente più strutturato, fornendo ad esempio indicazioni anche sui soggetti e attori che prioritariamente andrebbero coinvolti – con esplicito riferimento alle “organizzazioni nazionali sindacali e degli inquilini maggiormente rappresentative sul territorio, alle forze sociali, alle rappresentanze dell’imprenditoria interessata (edilizia, servizi, commercio, ecc.), al mondo della cooperazione e del volontariato sociale. Il Programma Integrato di Sviluppo Urbano, diversamente, dà evidenza soprattutto alla ‘coerenza’ del programma con le risultanze dei processi partecipativi più che ai loro contenuti e alla loro articolazione<sup>4</sup>.

Sostanzialmente non diversamente dal PISU, l’accentuata strutturazione del processo partecipativo prefigurato dal PIRP evidenzia quindi una marcata tendenza a selezionare gli interlocutori ed i partner dei programmi - sulla base della loro legittimità di ‘rappresentanze’ – e a consolidarne in tal modo il potere contrattuale. Tanto più se si considera che questi coincidono approssimativamente con gli stessi soggetti della concertazione del bando, come è da questo esplicitato: “La bozza di bando è stata concertata con ANCI Puglia, IACP, Sindacati dei lavoratori e degli inquilini, ANCE Puglia, CNA Puglia, Assocasa, ANAB, INBAR, Lega delle Cooperative e Confcooperative”.

Ciò consolida quel modello delle politiche pubbliche e di governance al quale tendenzialmente si riferiscono gli analisti e gli amministratori della città, composto cioè di azioni settoriali sistematiche orientate verso una popolazione-obiettivo ben definita, basato su un sistema di attori stabili, su un insieme di istituzioni o di organizzazioni stabili (come gli ordini professionali, sindacati o istituzioni del mondo religioso) che comprendono degli specialisti o esperti di settore, così come dei rappresentanti legittimati di interessi settoriali, che si appoggiano su delle risorse o degli strumenti di vincolo ricorrenti o sistematici. A questo quadro si aggiunge, soprattutto nel caso dei PIRP, anche il campo sociale di applicazione del Programma – l’area obiettivo – che viene individuato in base alla stabilità nel tempo di alcuni suoi caratteri critici e alla scarsa dinamicità dal punto di vista economico, fondiario e immobiliare.

A queste considerazioni siamo stati condotti analizzando PIRP e PISU secondo alcuni parametri qualitativi<sup>5</sup>. Fondamentalmente le informazioni che sono state utilizzate riguardano le modalità e gli ‘strumenti’ di partecipazione utilizzati, i soggetti coinvolti nel processo di partecipazione e quelli che hanno formalizzato il loro interesse al progetto attraverso le forme di ‘accordi’ e ‘convenzioni’ previsti dai bandi. Ciò che risulta evidente da un confronto tra le due categorie di soggetti (quelli partecipanti e quelli che hanno formalizzato interessi) è una realtà ancora fondamentalmente lontana da una realizzazione piena della modalità integrata del programma, caratterizzata da: a) una debole integrazione interna ai settori amministrativi, con una gestione quasi completa e autoreferenziale da parte di quelli che agiscono nel campo dell’assetto urbanistico, dei lavori pubblici e dell’edilizia sociale, b) da un arco ristretto delle istituzioni pubbliche coinvolte, che mostra però in diversi casi PISU di ampliarsi, probabilmente per il carattere più generale del Documento al quale fa’ generalmente riferimento, il DPRU, un ‘quadro di pianificazione/programmatico di politiche di interventi di rigenerazione urbana’ c) da una scarsa adesione dello IACP alla costruzione processuale del programma (in riferimento ai PIRP), ma anche d) dell’imprenditoria privata, peraltro quasi completamente rappresentata dal settore dell’edilizia, e) da una scarsa consapevolezza del ruolo che potrebbero giocare in questi programmi – in quanto incorporano politiche di welfare – da parte delle forze sindacali, e dagli enti e centri di formazione, confermato anche mediante interviste informali con rappresentanti provinciali di tali soggetti sociali.

---

<sup>4</sup> Peraltro per questi ultimi non vengono richiesti necessariamente dei processi di partecipazione ex novo ma si tengono in considerazione anche processi partecipativi generati da diversi precedenti programmi e azioni (come i PIRU, i Metaplan di Area Vasta o dei Piani Urbanistici Generali e dei relativi Documenti Preliminari Programmatici) – ciò anche in considerazione del rischio di un eccessivo carico partecipativo per le comunità.

<sup>5</sup> Dal punto di vista più strettamente metodologico sono stati presi in considerazione i primi 31 progetti PIRP finanziati (sui 130 complessivamente ammessi a finanziamento) e i 31 progetti Pisu ammessi a finanziamento, anche tenendo conto di alcune carenze delle informazioni di base utilizzate – fondamentalmente di ‘seconda mano’ (estratti da report dell’Osservatorio Regionale della Condizione Abitativa – O.R.C.A. – e sintesi di lavoro amministrativo) e quindi solo parzialmente verificate in base alla loro completezza e coerenza.

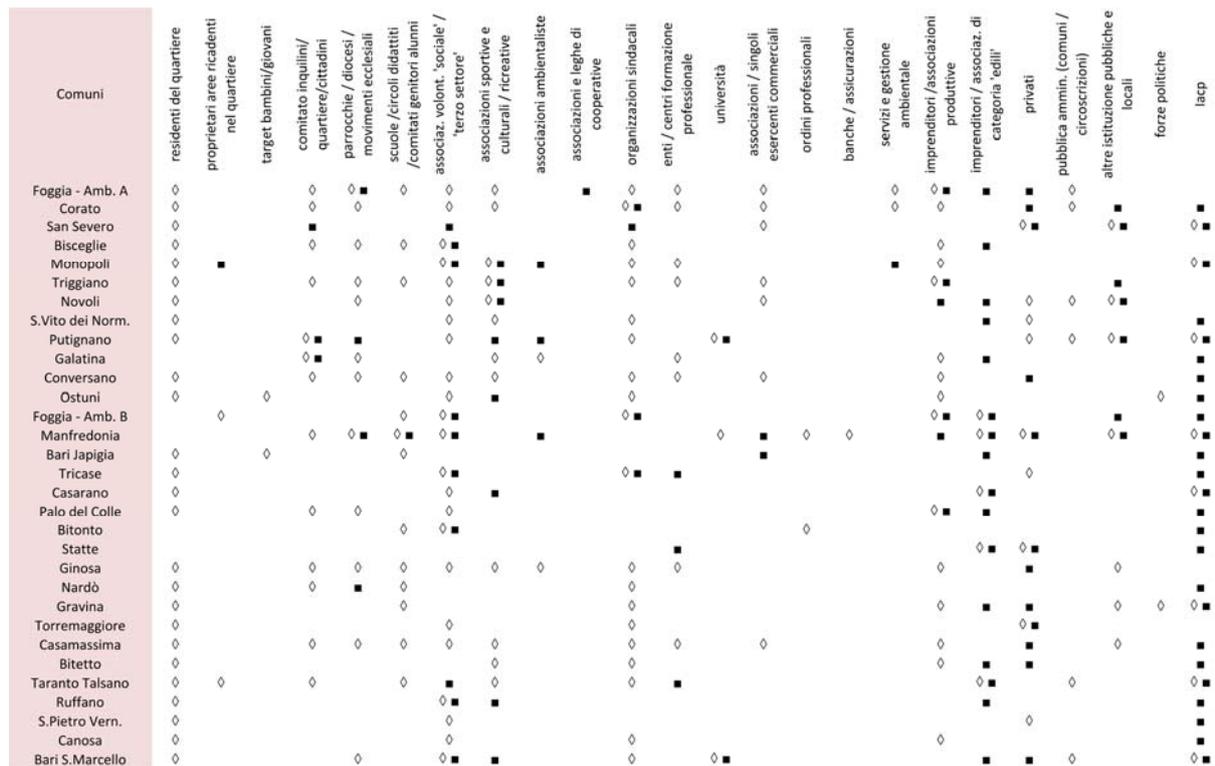


Figura 1. ◇ *Soggetti partecipanti*, ■ *Soggetti che hanno sottoscritto un Protocollo d'Intesa*

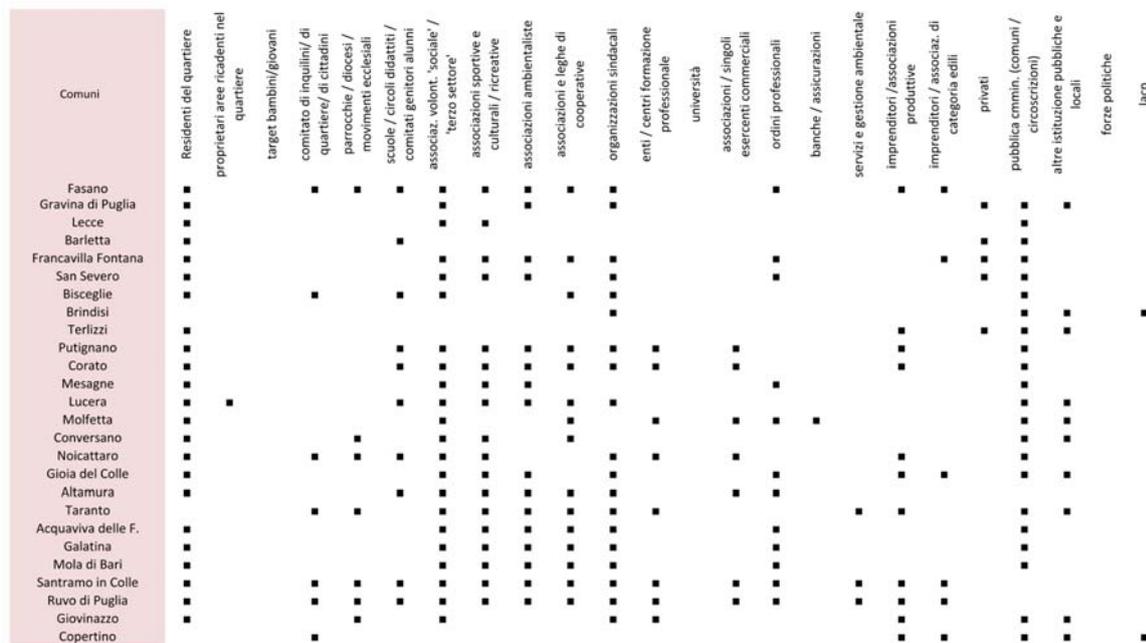


Figura 2. ■ *Soggetti coinvolti nei processi partecipativi*

Queste considerazioni aprono questioni di non secondaria rilevanza sul grado di apertura/chiusura alla imprevedibilità delle situazioni e dei contesti di azione, rispetto l'emersione di quelle configurazioni sempre differenti di cooperazione fra gli attori in economia, nel mondo associativo come nelle reti di relazioni private, rispetto l'espressione di quel carattere di flessibilità e d'incertezza che viene dalla teoria attribuito alla città e ai suoi quartieri in trasformazione permanente. Apre altresì alla necessità di guardare ai conflitti non come a delle situazioni limitate a questioni di uso alternativo dei suoli e a fenomeni da ridurre o incanalare ma anche come a dei campi nei quali si gioca la costruzione di regole e si insediano conflitti latenti o 'a basso voltaggio'. Apre di conseguenza anche ad un approccio problematico relativo alle modalità e agli strumenti di partecipazione che, come nel caso di PIRP e PISU, si riducono ad un utilizzo massiccio di strumenti standardizzati - come forum, incontri pubblici e tavoli tecnici e, soprattutto nei secondi, somministrazione di questionari - che si basano su

verbalizzazioni di bisogni ed istanze ad alto contenuto di ‘consapevolezza’ e che con difficoltà permettono che tali conflitti latenti emergano.

### II Laboratori Urbani nel DPRU di Lecce

Il comune di Lecce sulla base delle consultazioni pubbliche svolte all'interno delle circoscrizioni dei vari quartieri del territorio comunale ha individuato nel **Quartiere Leuca** l'ambito territoriale più degradato sotto gli aspetti fisico-ambientali, socio-culturali e socio-economici, e pertanto quello che, più urgentemente degli altri, necessita di interventi di rigenerazione urbana. L'attività partecipativa della comunità locale si è svolta principalmente all'interno dei laboratori, a partire dalla descrizione del contesto del quartiere Leuca affidata al racconto degli abitanti. Il mezzo utilizzato a tale scopo è stato una semplice *schizza d'isolazione*, rivolta a tre tipologie di persone: abitanti, lavoratori e semplici conoscitori della zona; le cui differenti visioni e percezioni hanno consentito, nella loro immediatezza, di individuare alcuni aspetti problematici, ma anche di valore, dell'area, dettati dalle diverse modalità di fruizione della zona da parte di queste persone. A seguito dell'individuazione della zona di via Leuca come ambito di un programma di rigenerazione urbana, è stato realizzato il **Laboratorio di Partecipazione "Scusi per via Leuca? L'incredibile storia di un quartiere"**, in collaborazione con le associazioni L'UA (Laboratorio Urbano Aperto) e le Manifatture Knos, che hanno avuto il compito di coordinare e organizzare il processo di partecipazione e coinvolgimento degli abitanti del quartiere per individuare le problematiche dell'area in funzione dei bisogni espressi e delle aspettative degli abitanti, sollecitati in questa attività dalla compilazione delle cartoline di "C'era una volta in via Leuca", in cui si chiedeva cosa più piacesse o non piacesse nel proprio abitato e cosa si desiderasse per il futuro. Gli obiettivi di rigenerazione urbana per il quartiere di Leuca sono il frutto dei temi emersi durante la fase di ascolto e durante il laboratorio. Il valore aggiunto costituito dalla partecipazione delle associazioni e degli abitanti è stato mantenuto in tutte le fasi di realizzazione del programma; inoltre, la presenza nel laboratorio e nella fase esecutiva di associazioni che operano nell'ambito della promozione culturale ha garantito che tra le proposte siano comprese sia la realizzazione di spazi per la cultura che veri e propri programmi artistici e culturali. Il laboratorio per il Piano di rigenerazione urbana del quartiere Leuca si compone complessivamente di 5 fasi con soggetti coinvolti e metodologie specifiche di ciascuna di esse:

**Fase 1:** Laboratorio sul campo e raccolta dati

**Fase 2:** Interpretazione dei dati raccolti

**Fase 3:** Laboratorio di progettazione esecutiva

**Fase 4:** Realizzazione

**Fase 5:** Laboratorio di Programmazione

In particolare, nella fase 2 è previsto che il gruppo di tecnici assieme a 2 coordinatori si occupi di discutere e individuare con le associazioni e gli abitanti gli interventi complessivi e i progetti puntuali da rendere esecutivi. Nella fase 4 è previsto, invece, che l'impresa appaltatrice realizzi gli interventi complessivi previsti per l'area e le piccole imprese realizzino gli interventi puntuali progettati dalle associazioni. I tecnici, le associazioni e gli abitanti potranno avere accesso al cantiere e controllare e valutare i tempi e la qualità degli interventi sotto la supervisione dei coordinatori. La fase 5, infine, riapre il processo a tutto il quartiere e agli abitanti e portatori di interessi con l'obiettivo di programmare gli interventi futuri ai quali l'AC potrà attingere secondo i piani di intervento pubblici.

DPRU Comune di Lecce, ai sensi della L.R. 21/2008  
Ambito di rigenerazione urbana:  
Quartiere Leuca  
Ambito di partecipazione:  
Realizzazione di una guida di partecipazione per la definizione del progetto di un intervento urbano relativo alle attività di collegamento tra le cave di Marone Vico e il Piano Urbanistico Comunale in corso di attuazione della rete di collegamento del quartiere Leuca.  
- recupero espositivo e riqualificazione ambientale della cave tra via Henari e via San Costantino  
- lavori di riqualificazione del collegamento tra le Cave di Marone Vico e il Piano Urbanistico Comunale in corso di attuazione dello scavo del Lab di partecipazione  
- Lab di partecipazione per la programmazione degli interventi relativi al quartiere Leuca e di completamento della rete ecologica  
Soggetti coinvolti:  
Associazioni: Manifatture Knos, comitato Amigiani e Imprese del quartiere Leuca, tecnici di direzione lavori, impresa appaltatrice  
Medià di partecipazione:  
- Comunicazione:  
- Informazioni:  
- Realizzazione di 5 pannelli  
- Lab di progettazione aperto alle sole associazioni della fase 1, agli abitanti della zona interessata dall'intervento, alle imprese della zona Leuca  
- lavori di realizzazione dei singoli progetti relativi dalle associazioni appaltatrici e dalle imprese del Quartiere Leuca. Uffici: Zone interessate dagli interventi  
Finanziamenti richiesti:  
7.000.000 € a valore sui finanziamenti del bando di finanziamento DGR Puglia 74/2011



### II Laboratorio di Progettazione Urbana Partecipata: PIRP San Marcello

L'amministrazione del Comune di Bari ha individuato come ambito di attuazione di uno dei due PIRP, il quartiere San Marcello, per la presenza di un reale disagio ambientale, sociale ed abitativo dovuto al degrado degli alloggi, alla congestione del traffico, al degrado e inadeguatezza delle urbanizzazioni primarie e soprattutto all'assenza di spazi di aggregazione e di servizi di quartiere. Il quartiere San Marcello mostra tutti i segni dell'immaginazione delle periferie urbane interne e si presenta come un quartiere compreso nel tessuto urbano consolidato e tuttavia con le caratteristiche negative della periferia. La scelta si è dimostrata fondata alla luce della partecipazione degli abitanti e dell'intensa collaborazione alla costituzione di un Programma d'interventi che riqualificherebbe il quartiere, senza tuttavia snaturarlo. Il processo partecipativo è iniziato con la redazione da parte dell'AC di un Programma Preliminare d'intervento, che è stato discusso all'interno del Laboratorio di Progettazione Urbana Partecipata che ha operato da dicembre 2006 a marzo 2007, con la compresenza di diversi partners. Il progetto è stato il risultato di un processo tecnicamente assistito di condivisione tra gli abitanti, quale è il LdQ, che ha effettuato una attività di consultazione (fonti di informazione e discussione pubblici e di ricerca-azione sul campo) dei residenti utilizzando le metodologie della progettazione partecipata allo scopo di comprendere quali bisogni fossero maggiormente sentiti dalla popolazione, sia rispetto all'esigenza di produrre una visione "dal basso", che rispetto alla condivisione delle finalità generali, delle priorità di intervento e delle strategie di azione contenute nel PIRP. Il meccanismo della partecipazione che è alla base del LdQ ha visto la presenza nella prima fase di buona parte dei residenti ad esclusione degli *abitanti delle cooperative* che si sono rifiutati di partecipare per non essere equiparati a quelli delle *case popolari*; ed eschietati come quelli del "quartiere degradato", inoltre fra i portatori di interesse che hanno partecipato (abitanti, proprietari, inquilini, comune, provincia, circoscrizione, università, isep, parrocchia, imprese) fortemente sentita è stata la mancanza di consorzi, camere di commercio, associazioni di categoria, sindacati più vicini al mondo del lavoro. La grande adesione al LdQ è stata espressione di una riconosciuta valenza formativa/informativa di questo da parte dei residenti, capaci di pervenire dalla definizione dei problemi del loro quartiere all'elaborazione di idee progettuali. I problemi emersi facevano riferimento al degrado fisico dei palazzi e delle strade, alla cattiva manutenzione delle infrastrutture primarie, alla mancanza di uno spazio pubblico e al conflitto che nasce proprio a causa di quest'ultimo con gli studenti universitari che parcheggiano le loro auto invadendo questi luoghi. I risultati del Laboratorio sono stati presentati in un documento sottoscritto dagli abitanti che è stato inviato all'AC che ha potuto rielaborare le proposte presentate integrandole o modificandole fino a giungere alla definizione del progetto finanziato e in fase di esecuzione (Gruppo di progettazione SCARL San Marcello; P.A.M. Maffioli, L. Netti, A. Santamario, G. Sylos Labini). Il PIRP vede ad oggi la siglatura della Convenzione tra il Comune e il Consorzio di imprese partecipanti, l'avvio dei lavori di recupero delle case popolari ad opera dello IACP di Bari e la prosecuzione del LdQ che accompagnerà l'attività di caratterizzazione del progetto comunale nelle varie fasi affinché vi sia una continua condivisione e partecipazione.

PIRP - Borgo San Marcello D.G.R. n. 133 del 2002 integrato da D.G.R. n. 1342 del 2005.  
Laboratorio di Progettazione Urbana Partecipata: San Marcello di zona ad intervento San Marcello a Bari. Il quartiere è delimitato a sud (via Onadolo) e a est (via Paralelo), un binario che delimita l'area nord e a est. Sul margine occidentale del quartiere si staglia la torre di San Marcello. Il complesso residenziale è a via S. Costantino in discesa.  
Le comunità coinvolte: la Circoscrizione San Pasquale, la Parrocchia di San Marcello, la comunità locale e coinvolgimento di enti pubblici - Provincia, Poliziotti e IACP, imprenditori privati e associazioni sociali.  
Presenza di un PIRP a Bari e in tutto il Comune di Bari e in tutto il Gruppo di imprese. Unità di ricerca del Politecnico di Bari.  
Facoltà di Architettura, Dip. ICAR Nicola Marinelli, Sergio Bisciglia, Maria Sabatella FINANZIAMENTO  
INVESTIMENTO PREVISTO € 28.132.755,00 di cui: € 3.453.847,00 RI-RISORSE PRIVATE per il pubblico, € 100.000,00 RISORSE PUBBLICHE per il pubblico, € 24.678.908,00 INTERVENTI PREVISTI  
DIMENSIONE interventi previsti:  
- Ristrutturazione di 200 alloggi pubblici  
- Realizzazione e cessione di 3 nuovi alloggi  
- Realizzazione di 15 alloggi privati  
- Realizzazione e realizzazione di opere esterne (piazza chiesa S. Marcello, campo sportivo, verde attrezzato, percorsi pedonali, nuovo asse viario)  
- Realizzazione di aree parcheggio  
- Nuova realizzazione di residenza ad iniziativa privata



Figura 3. Esempi di Buone Pratiche nei processi partecipativi del PIRP S. Marcello e del DPRU di Lecce

## Bibliografia

### *Libri*

AA VV(2009), *Laboratorio Città Pubblica, Città Pubbliche Linee Guida per la Riqualificazione delle Periferie*, Bruno Mondadori Edizioni, Milano-Torino.

Cottino P. (a cura di, 2009). *Attivare risorse nelle periferie. Guida alla promozione di interventi nei quartieri difficili di alcune città italiane*, Franco Angeli, Milano.

Cottino P. (2009), *Competenze possibili. Sfera pubblica e potenziali sociali nella città*, Jaca Book, Milano.

Martinelli N. (a cura di, 2009), *Per un atlante della città pubblica di Bari*, Bari, Adda Editore.

Tedesco C. (2007), *Politiche regionali per la riqualificazione e rigenerazione urbana*, in *Rapporto del territorio 2007* – INU edizioni, Puglia, Roma.

A. Bourdin, M.-P. Lefeuvre, P. Melè (a cura di, 2006), *Le règle du jeu urbain. Entre droit et confiance* – Descartes & cie, Paris.

### *Articoli*

Solarino A. (2009), “Puglia. Processi di qualità. PIRP - Programmi Integrati per la Riqualificazione delle Periferie”, *Edilizia Popolare*

Bottaro P. & Cera M. & Cuonzo M. T., & Vavalle A. (2009), “Osservatorio Regionale della Condizione Abitativa”, *Edilizia Popolare*

Celani G. & Zupi M. (2009), *Periferie al centro. La proposta dei PIRP della Regione Puglia. convegno Quante Periferie?*